

Retos de la descentralización fiscal para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en México

Ady P. Carrera Hernández

Universidad Autónoma del Estado de México

Introducción

La descentralización se incorporó de manera formal a la agenda del gobierno federal mexicano a principios de los 1980s. Desde entonces y hasta la fecha, las sucesivas administraciones federales han señalado a la descentralización como un elemento importante de sus políticas públicas. Sin embargo, la situación actual del proceso de descentralización en México enfrenta grandes problemas para poder avanzar.

El presente trabajo pretende aportar elementos para la evaluación de los resultados obtenidos hasta ahora en el proceso de descentralización fiscal en México. Su cometido es contribuir con algunas ideas para la discusión objetiva y razonada de los retos que aún hay que vencer para que estados y municipios en México puedan contar con los elementos necesarios para una gestión financiera más equitativa y eficaz en la satisfacción de las necesidades de sus comunidades en un marco de democracia y transparencia.

El documento consta de cuatro apartados, en el primero se presentan algunas definiciones y recomendaciones de la teoría y práctica de la descentralización fiscal en el mundo para que ésta puede rendir mejores resultados. En el segundo, se hace un recuento sucinto de la forma en que se ha desarrollado el proceso de descentralización fiscal en México desde la década de los 1980s hasta el día de hoy. En el tercer apartado se analizan los resultados que este proceso de descentralización fiscal ha tenido en las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales. En el cuarto, se ofrecen las conclusiones del trabajo un conjunto de recomendaciones que tienen por objeto contribuir para que el proceso de descentralización fiscal en México logre los resultados políticos y económicos esperados.

I. Descentralización fiscal y fortalecimiento financiero de los gobiernos subnacionales

De acuerdo con la teoría del federalismo fiscal, éste tiene como objetivo establecer la estructura óptima del sector público y la mejor distribución de funciones fiscales entre los ámbitos o niveles de gobierno, con el fin último de satisfacer las necesidades específicas de los diferentes sectores de la sociedad de la manera más eficiente y maximizando el bienestar económico (Carrera, 1998:1).

Para lograr sus objetivos, el federalismo fiscal tiene como principal estrategia a la descentralización. Aunque existen diferentes enfoques acerca del concepto de descentralización:

“El concepto convencional de descentralización en las administraciones públicas occidentales ha sido el de descentralización política – la transferencia de poderes y responsabilidades a gobiernos locales electos, los cuales poseen una cuota significativa de autonomía” (Devas, 1997).

Esta definición es corroborada por otros autores en el sentido que descentralización implica básicamente la redistribución de la capacidad de decisión con el fin de fortalecer los ámbitos

subnacionales¹ de gobierno (Oates, 1993; Davey, 1992; Conyers, 1984). Así pues, la descentralización fiscal puede ser definida como la transferencia de recursos, así como de la capacidad de decisión sobre su uso, del gobierno nacional hacia los niveles o ámbitos subnacionales de gobierno.

La descentralización fiscal tiene como objetivo lograr una óptima distribución de responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, promover eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, estimular responsabilidad,² y fortalecer a los gobiernos subnacionales con más recursos y capacidad de decisión. Así pues, la descentralización fiscal implica necesariamente el fortalecimiento financiero de los gobiernos subnacionales para que éstos puedan llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la satisfacción de las necesidades de sus comunidades.

Al hablar de fortalecimiento financiero, un concepto clave es el de autonomía fiscal. Acorde con la definición más aceptada de descentralización, como devolución de facultades, recursos y capacidad de decisión a los gobiernos subnacionales, la autonomía fiscal debe implicar mayor control para determinar el nivel general de ingreso y gasto local sin la constante intervención de otros órdenes de gobierno (Bahl & Linn, 1992). Para algunos autores, la autonomía fiscal entraña necesariamente la capacidad de los gobiernos subnacionales para determinar las tasas de sus tributos y definir su base tributaria (Norregaard, 1997).

Al respecto es importante señalar que la autonomía fiscal no significa necesariamente que los gobiernos subnacionales deban ser completamente autosuficientes. Es un hecho que el gasto de los gobiernos subnacionales generalmente es financiado en cierta medida por las transferencias del gobierno nacional. En la región latinoamericana, todos los gobiernos subnacionales reciben recursos del gobierno central o federal a través de transferencias (Nickson, 1998).

“No importa cuan importantes puedan ser los impuestos locales en el financiamiento del gasto total municipal, una porción de esos gastos en algunas localidades es inevitablemente financiada por transferencias intergubernamentales” (Bird, 1997:36).

La existencia de transferencias no es, *per se*, un rasgo negativo en un sistema fiscal. Lo que debe evaluarse son los efectos que dichas transferencias tienen en el ingreso y gasto de los ámbitos de gobierno que las reciben.³

Otro concepto importante para la definición del concepto de fortalecimiento financiero es el de discreción fiscal, el cual no está relacionado con el monto del presupuesto sino con la capacidad del gobierno local para decidir cómo gastarlo (Bahl & Linn, 1992). Es decir, más allá de las fuentes a través de las cuales se reciben ingresos, y el monto que por cada una de estas fuentes perciben, la discreción fiscal se refiere a la capacidad que tienen los gobiernos municipales para decidir cómo gastar su presupuesto.

Por último, es importante considerar que la experiencia demuestra que una condición esencial para obtener mejores resultados en un proceso de descentralización fiscal es que cada orden de gobierno posea al menos una fuente sustantiva de ingreso propio que pueda ser administrada con cierto grado de autonomía (Norregaard, 1997).

Con base en los conceptos y recomendaciones arriba señalados, es posible delinear elementos que deben ser encontrados en una política pública que tenga como objetivo el fortalecimiento financiero de los gobiernos subnacionales. Éstos ámbitos de gobierno deben:

¹ Por gobiernos subnacionales se entiende, en el caso mexicano, gobiernos estatales y municipales. A los gobiernos estatales también se les denomina entidades federativas, y a los gobiernos municipales, gobiernos locales.

² Responsabilidad entendida como *accountability*.

³ Para mayor información sobre este tema véase: Ahmad & Craig, 1997.

- Poseer una fuente sustantiva de ingreso propio;
- Tener un considerable grado de autonomía para la administración de esa fuente de ingreso, lo cual implica capacidad para determinar las tasas de los tributos cuya explotación les otorga la ley (ingresos propios);
- Elevar su capacidad para determinar cómo erogar su presupuesto; y
- Reducir la ingerencia de otros niveles o ámbitos de gobierno.

En el siguiente apartado se analizarán de manera sucinta los resultados de las políticas que el gobierno federal mexicano ha diseñado para el fortalecimiento financiero de los estados y municipios.

II. La descentralización fiscal en México

En el caso mexicano, el fortalecimiento de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales fue incorporado a la agenda del gobierno federal desde principios de la década de lo 1980s. Sin embargo, las políticas adoptadas para alcanzar este objetivo no fueron eficaces. La descentralización fiscal en México ha tenido como eje fundamental la canalización de más transferencias federales a los gobiernos estatales y municipales. Pero como se mostrará en este apartado, el diseño de estas transferencias, lejos de fortalecer a los gobiernos subnacionales, los ha debilitado aún más, haciéndolos más dependientes de los recursos federales y desincentivando su esfuerzo fiscal.

Década de los 1980s

Los antecedentes más importantes para el fortalecimiento financiero de los gobiernos municipales durante la década de los 1980s, fueron: **i)** la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1978, el cual empezó a funcionar en 1980; y **ii)** la reforma de 1983 al Artículo 115 Constitucional.

Hasta 1980, los municipios estaban limitados a cierto porcentaje de los impuestos estatales y en algunos casos no recibían ninguna participación de los recursos que el estado recolectaba en las jurisdicciones municipales. El impuesto predial pertenecía a los gobiernos estatales, en 1982 sólo tres estados distribuían el monto total de los ingresos recaudados por este concepto entre sus municipios; 17 estados distribuían entre el 17 y el 95 por ciento, y los 11 estados restantes retenía todos esos ingresos (Rodríguez, 1992:137). La única base fiscal para el gobierno local era la emisión de licencias para negocios y permisos para vendedores ambulantes (Johnson, 1968:49).

Todas la entidades federativas de la República firmaron el Convenio de Adhesión al SNCF, por lo que la totalidad de los municipios del país se adhirieron de manera automática. El SNCF trajo muchos más recursos al ámbito estatal y municipal, proporcionándoles la oportunidad de beneficiarse de la recaudación fiscal federal total. Por primera vez, los gobiernos subnacionales tenían la garantía de recibir periódica y permanentemente recursos del gobierno federal. Estos recursos, conocidos como participaciones, no estaban etiquetados, pero sobre todo, tanto estados como municipios recibieron montos más elevados que los que ellos recaudaban antes de 1980.

Cinco días después de tomar posesión, De la Madrid envió una iniciativa al Congreso de la Unión para modificar el Art. 115 constitucional. La reforma fue aprobada el 2 de febrero de 1983, convirtiéndose en la política más importante de esa administración para fortalecer la autonomía municipal (CNEM, 1985). De acuerdo con el gobierno federal, la reforma tenía como fin proporcionar más recursos a los municipios para que pudieran disfrutar de la autonomía consignada en la Constitución, de la cual nunca se habían beneficiado en la práctica (Rodríguez, 1992:129).

Aunque los municipios también recibieron facultades para llevar a cabo importantes funciones,⁴ el elemento más importante de esta reforma en términos fiscales, fue que la Constitución consagró su derecho a recibir ingresos de fuentes claramente definidas así como la libertad para decidir cómo utilizarlos (Rodríguez, 1995:154). El impuesto predial fue asignado como fuente exclusiva municipal, y a los municipios también les fue otorgada la facultad de obtener recursos por la provisión de los servicios públicos recién asignados por la reforma constitucional. Finalmente, el nuevo Art. 115 ratificó el derecho de los gobiernos locales para recibir transferencias federales, cuya distribución se realizaría con base en los criterios definidos por el congreso de cada estado.

El SNCF dio a las municipalidades cierto grado de seguridad para recibir recursos financieros de las fuentes de ingreso federal; recursos que al no estar etiquetados podían ser ejercidos de acuerdo con las decisiones del gobierno local. Esto representó un avance si se considera que antes del SNCF, los municipios dependían de la voluntad del gobierno estatal para obtener recursos, para lo cual no existía ninguna garantía.

Aunque el SNCF estableció fórmulas bien definidas para la distribución de recursos, fue exclusivamente el gobierno federal quien determinó los criterios para ello. La Ley de Coordinación Fiscal, columna vertebral del SNCF, determinó que el porcentaje de las transferencias que los estados tenían que entregar a sus municipios debía ser distribuido con base en los criterios fijados por cada legislatura estatal. Esto implicó que los gobiernos estatales pudieron reforzar su control financiero y político sobre las municipalidades (Bailey, 1995).

Como se mencionó antes, de acuerdo con la teoría y práctica, un elemento esencial para la autonomía fiscal de los municipios es que éstos posean la capacidad para determinar las tasas y cuotas de sus ingresos propios. Si los gobiernos locales no pueden modificar sus tasas, no pueden empatar el nivel de sus servicios públicos con las preferencias locales; lo cual implica un serio conflicto entre esas necesidades y su capacidad fiscal.

Aunque el objetivo de lograr un sistema fiscal nacional más eficiente se alcanzó, el diseño y funcionamiento del nuevo esquema fortaleció el predominio del gobierno federal. Los estados cedieron sus facultades fiscales, haciéndose más dependientes de las transferencias federales. Mientras que los municipios no sólo se volvieron más dependientes del gobierno federal, sino también del estatal.

Durante la década de los 1980s, las participaciones se convirtieron en la principal fuente de ingresos para estados y municipios. Mientras que en 1975, representaban 22 por ciento del total del ingreso de los estados, en 1988 significaron el 61 por ciento (Gráfica 1). Para los gobiernos locales, las transferencias federales representaban 13 por ciento de su ingreso total en 1975, y para 1988 alcanzaron el 58 por ciento (Gráfica 2).

El nuevo sistema fiscal desestimuló el esfuerzo fiscal de estados y municipios, problema que también se ha presentado en otros países latinoamericanos cuando el total del ingreso de los gobiernos subnacionales se incrementa sin que sus facultades para recaudar ingresos propios hayan sido fortalecidas.⁵ Estados y municipios disminuyeron significativamente sus esfuerzos para explotar sus fuentes de ingreso propio. Este problema fue particularmente grave entre los estados cuya recaudación de impuestos propios se desplomó a casi cero durante el período analizado (Gráfica 1).

Por su parte, la llamada reforma municipal de 1983, validó en la arena fiscal el control que el SNCF le había otorgado a los estados sobre los municipios en 1980. El nuevo Art. 115 ratificó que las transferencias federales que le correspondían a los gobiernos locales, serían determinadas por la Ley de

⁴ Planeación del uso del suelo, promoción del desarrollo, y protección ambiental (CNEM, 1985).

⁵ Uchimira, 1989 para el caso colombiano; Peterson, 1990 para el caso de Guatemala, citados en Campbell, Peterson & Brakarz, 1991:30).

Coordinación Fiscal, debiendo ser distribuidas con base en los criterios fijados por los congresos estatales. El control de los estados sobre los municipios fue incluso reforzado cuando la reforma señaló que también correspondía a las legislaturas estatales determinar las tasas del impuesto predial, fuente de ingresos recién asignada con exclusividad a las municipalidades.

Su deficiente capacidad institucional tampoco ayudó a los gobiernos locales. La inmensa mayoría de los municipios no poseía un catastro y carecían de la capacidad administrativa y del personal calificado para hacerse responsables de la recaudación del predial. Lo mismo ocurrió en relación con los servicios públicos que debían prestar. Los municipios tuvieron que firmar acuerdos administrativos con sus gobiernos estatales para que estos últimos llevaran a cabo la recaudación del impuesto predial y el manejo de los servicios públicos locales.⁶

La descentralización del gasto federal

Durante la década de los 1990s y hasta el día de hoy, la política federal que mayor impacto ha tenido en las haciendas municipales se implementó a partir de 1998. Los antecedentes más inmediatos de la política federal que mayor impacto ha tenido en las finanzas de los municipios se desarrollaron al principio de la administración del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). El Presidente Zedillo denominó Nuevo Federalismo a su política de descentralización. Al principio de su administración, el programa de Nuevo Federalismo no tenía una estructura propia, ni tampoco había una estrategia formal o un documento de política que indicara cómo sería implementado (Ward & Rodriguez, 1999). A pesar de la falta de una estrategia integral, a diferencia de administraciones anteriores, Zedillo vinculó el problema de desarrollo regional a las políticas federales más importantes: el fortalecimiento del federalismo y la reducción de la pobreza (SHCP, 1995).

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estableció que los recursos del Ramo 26 del presupuesto federal serían utilizados para financiar el programa de descentralización. Estos recursos se usaron para financiar el programa de la nueva administración, el de Superación de la Pobreza. En 1995, el gobierno federal anunció la transferencia del Ramo 26 del presupuesto federal, Programa de Superación de la Pobreza, hacia los estados y los municipios. Durante 1995, estos recursos fueron distribuidos directamente y de manera discrecional por la SEDESOL entre los estados y los municipios.

En 1996, se llevó a cabo uno de los cambios más importantes respecto a la distribución de transferencias federales. Zedillo creó una ley para transferir el 65 por ciento del Ramo 26 a estados y municipios, y por primera vez en la historia desde que este Ramo fue creado en 1984, sus recursos se dividieron entre los estados con base en criterios bien definidos. Los gobiernos estatales recibieron la facultad de distribuir los fondos del Ramo 26 entre sus municipios con base en índices de pobreza. El diseño y aplicación de cada fórmula era responsabilidad de cada estado.

En los siguientes años hubo cambios sustantivos derivados de un evento político histórico, el cual trajo consecuencias importantes en materia de descentralización fiscal, impactando profundamente las finanzas públicas de estados y municipios.

Durante las elecciones de 1997 se renovaron la Cámara de Diputados; una cuarta parte del Senado; seis gubernaturas; y congresos estatales y ayuntamientos en siete estados. Además, por primera vez en la historia moderna, se efectuó la elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. El resultado más importante de las elecciones de 1997, por sus consecuencias en el sistema político y por su impacto en materia de federalismo y descentralización fiscal, ocurrió en el nivel federal. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió el control de la Cámara de Diputados por primera vez en la

⁶ Algunos estados cobraban a sus municipios hasta el 30 por ciento de la recaudación total del predial (Nickson, 1995:206).

historia.⁷

Durante casi cincuenta años el Congreso había estado subordinado al presidente, pero a partir de 1997, cada iniciativa de política económica tendría que ser negociada entre diferentes partidos políticos (González, 1998:65). Hasta 1997, Zedillo pudo decidir la evolución del proceso de descentralización sin necesidad de buscar consensos, las elecciones de 1997 transformaron completamente este panorama. La composición de la Cámara de Diputados después de las elecciones de 1997, trajo cambios fundamentales en las transferencias federales para estados y municipios.

Para el ejercicio fiscal de 1998 se creó el Ramo 33 del presupuesto federal. El nombre de este nuevo Ramo fue Fondo de Aportaciones Federales para Estados y Municipios. La creación del Ramo 33 trajo otro cambio importante, los recursos de este Ramo se incorporaron al SNCF. En 1998, el Ramo 33 tenía cinco Fondos, pero esta composición ha ido variando a lo largo de los años.⁸ En 2005, el Ramo 33, cuenta los siguientes Fondos de Aportaciones:

- Para la Educación Básica y Normal
- Para los Servicios de Salud
- Para la Infraestructura Social
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- Múltiples
- Para la Educación Tecnológica y de Adultos
- Para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

El proceso de descentralización fiscal se ha concentrado en uno de los fondos del Ramo 33, el de Aportaciones para Infraestructura Social ya que es el único fondo que se distribuye con base en los índices de marginación de estados y municipios. La distribución de los otros fondos no puede ser considerada parte de este proceso por que son gastos originalmente hechos por el gobierno federal que fueron convertidos en transferencias etiquetadas. La mayor parte de estas transferencias no están relacionadas directamente con la superación de la pobreza o infraestructura social, sino en gasto corriente de servicios de educación y salud, como los salarios de los maestros (Courchene & Díaz, 2000:211). Los montos más elevados de esos recursos, en educación y salud, son distribuidos con base en el personal existente y la infraestructura de cada estado. De los siete fondos del Ramo 33, los gobiernos municipales reciben sólo dos: el de Infraestructura Social Municipal y el de Fortalecimiento de los Municipios.

III. Resultados del proceso de descentralización fiscal

Como se demostrará a continuación, la creación del Ramo 33 ha tenido una influencia determinante en el proceso de descentralización fiscal, impactando las finanzas públicas de estados y municipios. Para mostrar los efectos de la llamada descentralización del gasto federal, se analizará la evolución del ingreso y gasto de estados y municipios de 1998, año de creación del Ramo 33, a 2002. Con el fin de hacer más evidentes los resultados que ha tenido la canalización de más transferencias federales hacia los gobiernos subnacionales, se ha considerado pertinente examinar el comportamiento que tuvieron las finanzas públicas de los estados y municipios durante los ocho años antes de la creación del Ramo 33.

⁷ La distribución de las curules en la Cámara fue: 238 para el PRI, 125 para el PRD, y 122 para el PAN. El Partido de los Trabajadores (PT) ganó 7 asientos y el Partido Verde Ecologista (PVEM) ganó 8 (Domínguez, 1999:9).

⁸ Para mayor información sobre esta evolución, véase: Guizar (2004).

Perfil de las finanzas públicas de los gobiernos estatales

Entre 1990 y 1997, las transferencias federales ya se habían consolidado como el rubro más importante en el ingreso de los gobiernos estatales, el cual creció 100 por ciento en términos reales durante este período. Mientras los ingresos propios de los estados aumentaron 32 por ciento en términos reales,⁹ las transferencias federales lograron un incremento real de 156 por ciento.¹⁰ En este lapso, las transferencias representaron en promedio casi el 60 por ciento del ingreso total de los estados, y los ingresos propios sólo el 15 por ciento (Gráfica 3). Con base en estos datos es posible afirmar que ya desde principios de los 1990s, el grado de autonomía fiscal de los estados era muy bajo.

En el renglón de gasto, la tendencia tampoco fue positiva ya que el gasto administrativo creció 124 por ciento en términos reales, mientras que el de obra pública disminuyó 7 por ciento. Entre 1990 y 1997, los estados emplearon el porcentaje mayor de sus presupuestos en gasto administrativo, 34 por ciento; mientras que el gasto dedicado a la obra pública no significó ni la mitad de ese porcentaje, pues sólo representó el 15 por ciento (Gráfica 4).

A partir de la creación del Ramo 33 en 1998 y 2002, el ingreso de los estados creció 30 por ciento en términos reales. En este período, el aumento real de los ingresos propios y de las transferencias fue de nuevo desequilibrado. Mientras los primeros aumentaron 28 por ciento en términos reales, las segundas lo hicieron en un 34 por ciento. Entre 1998 y 2002, los recursos obtenidos por las fuentes de ingreso propio de los estados sólo financiaron el 7 por ciento de su gasto total como promedio, prácticamente la mitad en comparación con el período 1990-1997 (Gráfica 3).

De 1998 a 2002, las transferencias aumentaron su importancia en el total de los ingresos de los estados al aportar el 87 por ciento, mientras que los ingresos propios sólo contribuyeron con el 7 por ciento. Es decir, a partir del proceso de descentralización del gasto federal en 1998, los ingresos provenientes de las fuentes estatales, disminuyeron en un 50 por ciento, en relación a lo que significaron entre 1990 y 1997 con lo cual su debilitamiento financiero se agudizó aún más (Gráfica 3).

En este período, el gasto administrativo creció 20 por ciento en términos reales, y el de obra pública, 29 por ciento; sin embargo, el desequilibrio entre ambos rubros presupuestales se agudizó en términos porcentuales. De 1998 a 2002, el gasto administrativo representó el 30 por ciento, como promedio, del gasto total de los estados, es decir, casi lo mismo que entre 1990 y 1997; pero el gasto en obra pública sólo significó el 7 por ciento del gasto total. Es decir, a partir de la creación del Ramo 33, los presupuestos estatales disminuyeron en un 50 por ciento el gasto en obra pública en relación lo que le dedicaron entre 1990 y 1997 (Gráfica 4).

Perfil de las finanzas públicas de los gobiernos municipales

De 1990 a 1997, los ingresos de los municipios crecieron, en términos reales, en un 21 por ciento como promedio. Pero mientras las transferencias crecieron 50 por ciento, en términos reales, los ingresos propios de los gobiernos locales registraron una disminución del 6 por ciento en este período. En este lapso los municipios mexicanos fueron capaces de generar el 36 por ciento de su ingreso total a través de la explotación de sus fuentes de ingreso propio: es decir, tres veces más que los gobiernos estatales durante el mismo período. Este resultado se debió básicamente a que los municipios urbanos y metropolitano ya habían desarrollado una mayor capacidad para explotar mejor el impuesto predial. Por ende, aunque los recursos federales eran importantes, su peso era un poco menor que en el caso de los estados. Las transferencias recibidas por los municipios de 1990 a 1997, representaron el 50 por ciento

⁹ Ingresos propios son los recursos que cada ámbito de gobierno obtiene a través de la explotación de las fuentes de ingreso que la ley le asigna de manera exclusiva.

¹⁰ Las transferencias federales son los recursos que reciben los estados y municipios provenientes de cierta proporción de la recaudación federal.

de su ingreso total durante el período analizado, 10 por ciento menos que los estados en el mismo lapso (Gráfica 5).

En materia de gasto, los municipios mostraron también un desequilibrio importante entre sus erogaciones para la administración, y las de obra pública. Mientras que las primeras crecieron 28 por ciento en términos reales, las segundas disminuyeron 5 por ciento. Entre 1990 y 1997, el administrativo significó el 51 por ciento del gasto total, y el de obra pública, el 21 por ciento (Gráfica H). Comparando estos datos con los de los estados en el mismo período, los municipios utilizaron 20 por ciento más de sus recursos para su gasto administrativo, pero también canalizaron 5 por ciento más de su presupuesto para las obras públicas.

Después de la creación del Ramo 33, entre 1998 y 2002, los ingresos de los municipios crecieron 33 por ciento en términos reales. En este período, los ingresos propios locales y las transferencias aumentaron en términos reales, pero de manera desequilibrada; los primeros lo hicieron en un 27 por ciento, y las segundas registraron un incremento de 77 por ciento en términos reales. De 1998 a 2002, el esfuerzo fiscal de los municipios disminuyó ya que sus ingresos propios sólo aportaron el 22 por ciento al ingreso total, 14 por ciento menos que en el período de 1990 a 1997. El terreno perdido por los ingresos propios lo ganaron las transferencias, que representaron casi el 70 por ciento de los ingresos; 17 por ciento más que entre 1990 y 1997 (Gráfica 5). Al igual que en el caso de los estados, la descentralización de más recursos volvió más dependientes a los gobiernos locales de las transferencias federales, debilitó la autonomía su autonomía financiera.

De 1998 a 2002, los gobiernos locales conservaron la misma tendencia en su gasto que en los ocho años anteriores. En este período, los municipios destinaron el 52 por ciento de sus recursos para su gasto administrativo, y 22 por ciento para la obra pública y fomento. Esto significa que, al igual que en el lapso 1990-1997, la mayor parte de los recursos que ejercieron los municipios fueron destinados al pago de salarios y demás gasto corriente, mientras que para el gasto de inversión, se destinó menos de la cuarta parte de los recursos (Gráfica 6).

IV. Conclusiones

En teoría, la descentralización fiscal implica el fortalecimiento financiero de los gobiernos subnacionales. Para que la descentralización fiscal logre mejores resultados, dicho fortalecimiento debe implicar una mayor autonomía fiscal, es decir, que los gobiernos subnacionales tengan un grado de dependencia menor en relación con los recursos del gobierno nacional. Parte de esta autonomía fiscal es el hecho de que los gobiernos subnacionales deben tener cierto grado de libertad para administrar los tributos que la ley les asigna como propios.

En el caso mexicano, el esquema de coordinación fiscal intergubernamental creado en la década de los ochenta, no favoreció ninguna de estas condiciones que la teoría y práctica del federalismo y la descentralización fiscal recomiendan. La descentralización fiscal en México, al igual que en la mayor parte de los países de la región latinoamericana, convirtió la mayor canalización de transferencias a los gobiernos subnacionales en su piedra angular, pero sin fortalecer su capacidad impositiva. El diseño de estas transferencias no fue el más adecuado, ya que desde su creación, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal prohió una mayor dependencia de los estados y municipios de las transferencias federales.

Las transformaciones más recientes en materia de descentralización fiscal, la creación del Ramo 33 del presupuesto federal en 1998, lejos de revertir ese proceso, por el contrario, lo ha agudizado. Las nuevas transferencias federales a estados y municipios han reforzado los incentivos perversos para que estas esferas de gobierno aumenten su dependencia financiera, reduciendo con ello aún más su grado de autonomía fiscal.

Las transferencias intergubernamentales en México, más que con base en criterios de eficiencia o equidad, se diseñan de acuerdo a los intereses de ciertos actores políticos. A esto se debe en gran medida que generen incentivos perversos entre estados y municipios. Mucho ayudaría si, como ocurre en muchos países industrializados, el diseño de las transferencias intergubernamentales se basara en los criterios señalados por alguna instancia técnica que cuente con los conocimientos y experiencia necesaria.

Además del diseño defectuoso de las transferencias federales, hay otros factores que son un obstáculo para el fortalecimiento financiero de los estados y municipios mexicanos. La dependencia de los estados, de las participaciones federales, es mayor que la de los municipios porque éstos últimos cuentan con una fuente sustantiva de ingresos propios, el impuesto predial; mientras que las entidades federativas carecen por completo de una fuente de ingreso propio que pueda tener un rendimiento importante. Por ello es indispensable fortalecer las facultades impositivas de los estados, asignándoles al menos un tributo que puedan explotar con cierto grado de libertad.

Contrario a lo que ocurre entre los estados, los gobiernos municipales sí tienen una fuente sustantiva de ingreso propio, el impuesto predial. Aunque este impuesto tiene un buen potencial para generar ingresos significativos para los gobiernos locales, su explotación presenta varios problemas que han impedido su aprovechamiento. En primer lugar, los municipios no pueden determinar las tasas y cuotas de este tributo, ya que ésta es una facultad que le corresponde al congreso del estado. Es decir, los gobiernos locales no tienen libertad para explotar este ingreso.

Por otra parte, es indispensable considerar que una gran parte de los 2436 municipios mexicanos no cuentan con la capacidad institucional para llevar a cabo una administración eficiente y eficaz del impuesto predial. No cuentan con personal capacitado o con los conocimientos necesarios, su estructura administrativa es anticuada e ineficiente, y además su marco jurídico es obsoleto.

El desarrollo institucional de los gobiernos subnacionales es un factor que se ha ignorado a lo largo del proceso de descentralización fiscal en México. Mientras estados y municipios no cuenten con los elementos administrativos, jurídicos, y de personal necesarios para una gestión más eficaz y eficiente, la descentralización fiscal seguirá generando más problemas que avances, y sus beneficios seguirán sin materializarse.

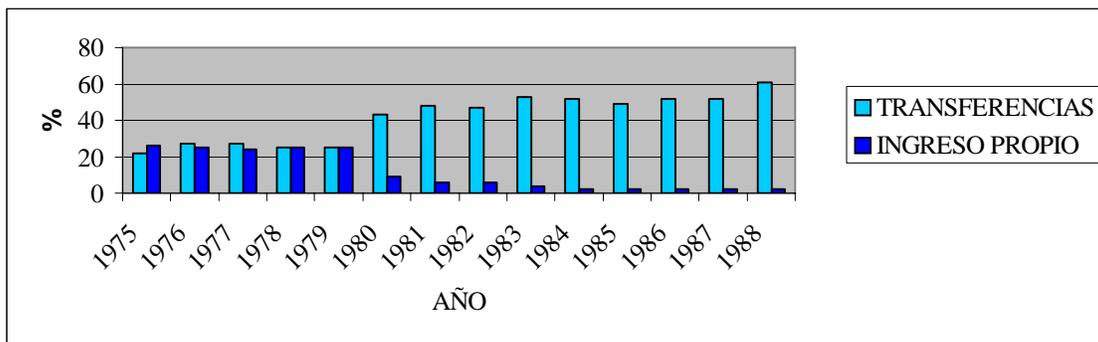
Así pues, el diseño de una política integral, sistemática y permanente de fortalecimiento institucional para estados y municipios es otra condición indispensable para el avance del proceso de descentralización fiscal en México.

Referencias

- Ahmad, Ehtisham & John Craig (1997); "Intergovernmental Transfers"; en Minassian, Teresa Ter; *Fiscal Federalism*; Washington, DC, IMF
- Campbell, Tim, George Peterson & Jose Brakarz (1991): *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*; Washington, DC; Latin American and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program, World Bank
- Carrera, Ady; (1998) *Federalismo fiscal en Latinoamérica. Una revisión de la práctica a través de la teoría. El caso de México*, Ponencia presentada en el 3er Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD); Madrid, España
- CNEM (Centro Nacional de Estudios Municipales) (1985); *El desafío municipal*; Mexico; Secretaría de Gobernación
- Bahl, Roy & Linn (1992); *Urban Public Finance in Developing Countries*; World Bank; Washington, DC

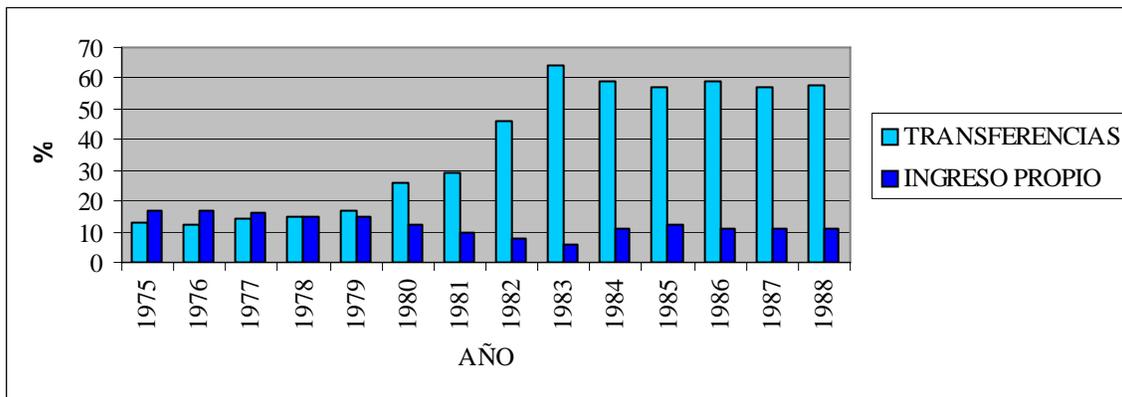
- Bailey, John (1995); "Fiscal centralism and Pragmatic Accommodation in Nuevo Leon"; en Rodríguez, Victoria & Peter Ward (eds.); *Opposition Government in Mexico*; University of New Mexico Press; USA
- Bird, Richard (1997); "Comment" on "Intergovernmental Fiscal Relations and Local Government Accountability in Japan"; *Regional Development Dialogue*; Vol. 18; No.2; Autumn
- Conyers, Diana (1984); "Decentralization and Development: A Review of the Literature"; en *Public Administration and Development*; Vol. 4
- Courchene, Tomas & Alberto Diaz (2000); "Transfers and the Nature of the Mexican Federation"; en Marcelo Giugale & Steven Webb (eds.); *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralisation. Lessons from Mexico*; The World Bank; Washington, D.C.
- Davey, Kenneth (1992); *Central-Local Relations. The Institutional Framework of Urban Management*; Birmingham; DAG.The University of Birmingham
- Devas, Nick (1997); "Indonesia: What Do We Mean by Decentralization?"; en *Public Administration and Development*; Vol. 17; pp 351-367
- Gonzalez, Mauricio (1998); "Crisis and Economic Change in Mexico"; in Susan Kaufman Purcell & Luis Rubio (eds.); *Mexico under Zedillo*; Lynne Rienner Publishers; U.S.A.
- Guizar J., José (2004); Ramo 33: *Fondos de Aportaciones Federales. Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado*; INDETEC; México
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía, e Informática (2004); *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1999-2002*; México
- (2001); *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1996-1999*; México
- (1999); *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1994-1997*; México
- (1996); *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1990-1994*; México
- Johnson, Kenneth (1968); "Mexico"; en Burnettt, Ben & Kenneth Johnson (ed.); *Political Forces in Latin America. Dimensions of the Quest for Stability*; Wadsworth Publishing Company; USA
- Nickson, Andrew (1998), "Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina", en *Reforma y Democracia*, no. 12, Octubre
- (1995); *Local Government in Latin America*; USA: Lynne Rienner Publishers
- Norregaard, John (1997); "Tax Assigment"; en Teresa Ter-Minassian; *Fiscal Federalism*; Washington, D.C.; International Monetary Fund
- Oates, Wallace (1993); *Fiscal Federalism*; England; Gregg Revivals
- Rodríguez, Victoria (1992); "Mexico's Decentralization in the 1980s: Promises, Promises, Promises..."; en *Decentralization in Latin America. An Evaluation*; Arthur Morris and Stella Lowder (eds.); Praeger; New York
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1995); *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*; México
- Ward, Peter & Victoria Rodriguez (1999a); *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back In*; Lyndon B. Johnson School of Public Affairs. The University of Texas at Austin; USA

Gráfica 1
Transferencias Federales e Ingreso Propio en el Total del Ingreso de los Estados 1975-1988



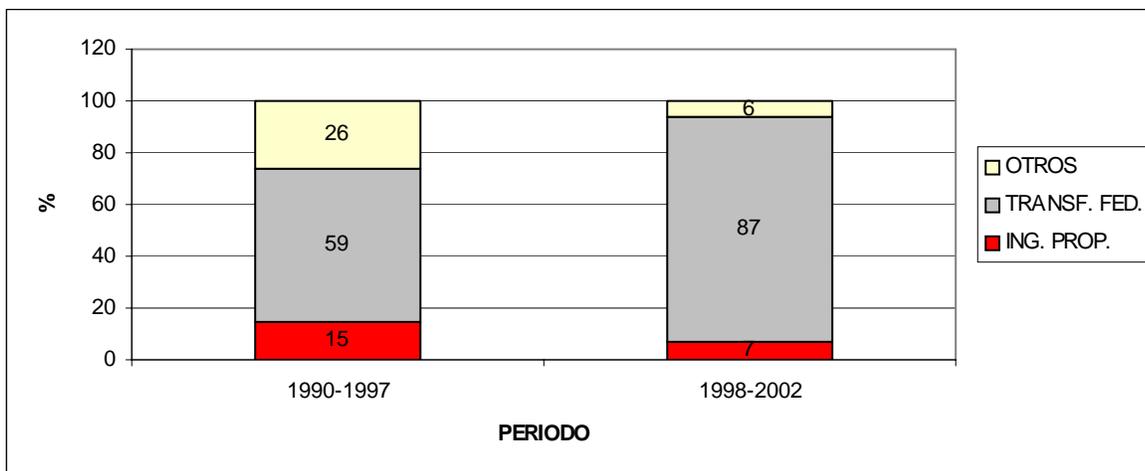
Cálculos basados en: INEGI, 1985 & 1991

Gráfica 2
Transferencias Federales e Ingreso Propio en el Total del Ingreso de los Municipios 1975-1988



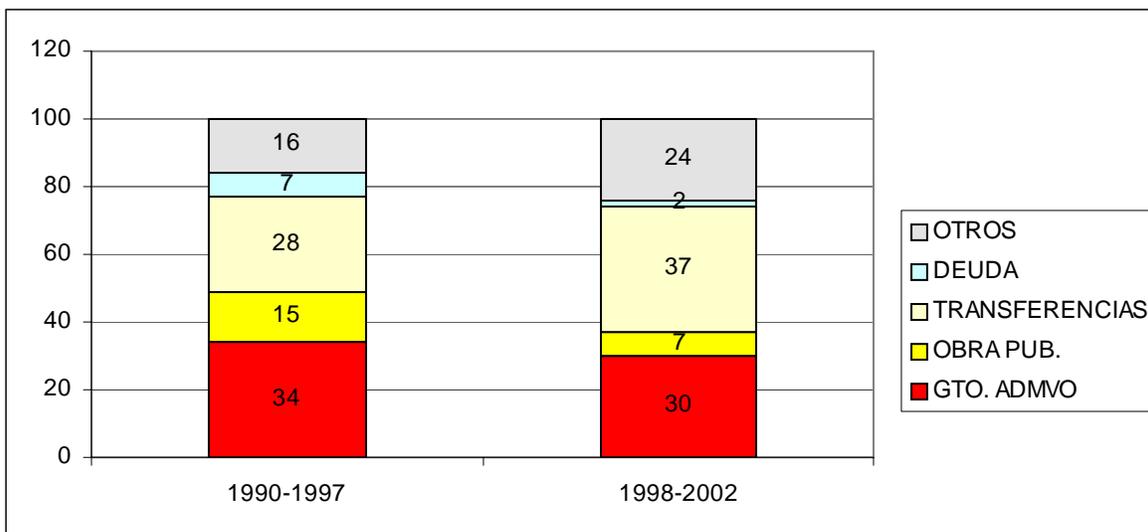
Cálculos basados en: INEGI, 1985 & 1991

Gráfica 3
Estructura del Ingreso de los Estados 1990 - 2002



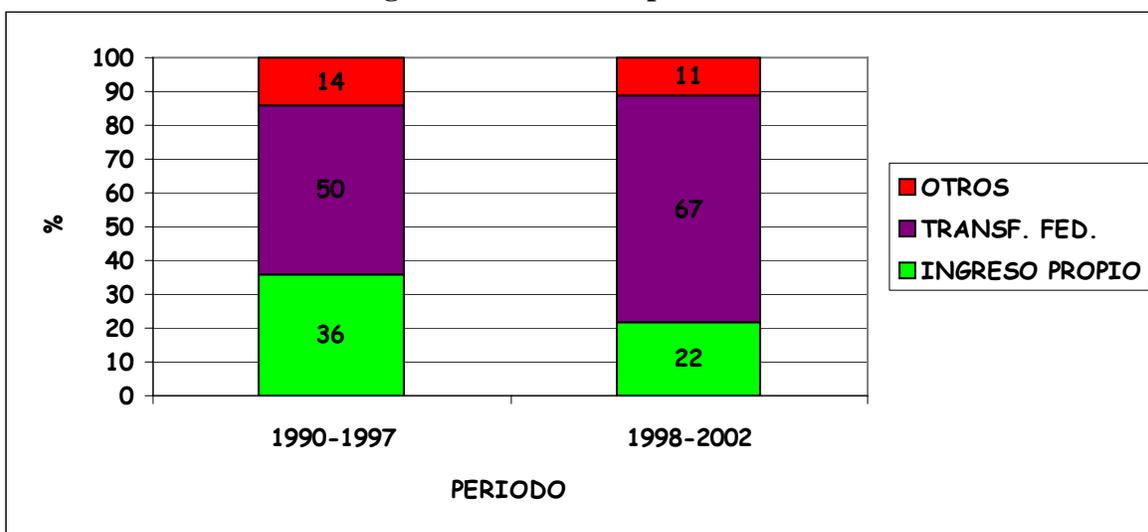
Elaboración propia con base en datos de INEGI (1996), (1999) y (2004)

Gráfica 4
Estructura del Gasto de los Estados 1990 - 1997



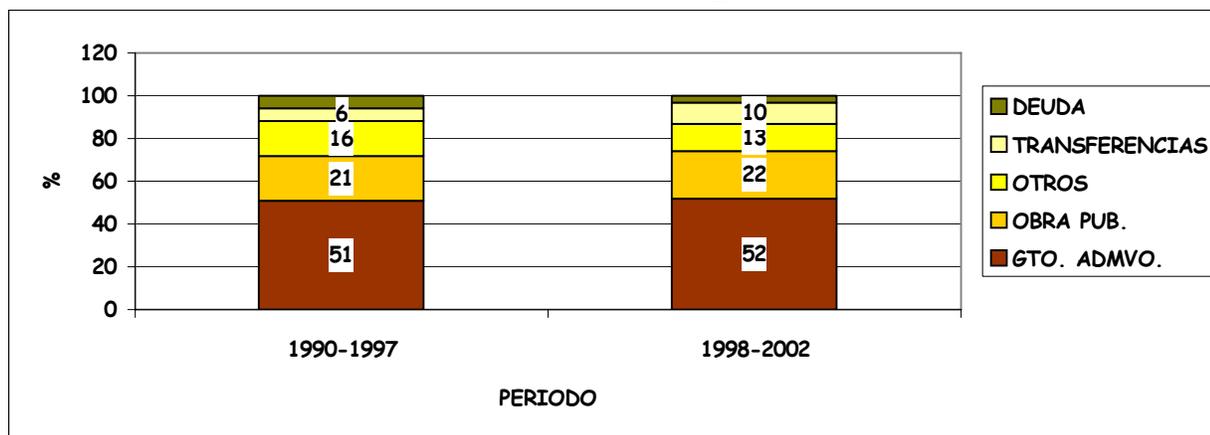
Elaboración propia con base en datos de INEGI (1996), (1999) y (2004)

Gráfica 5
Estructura del Ingreso de los Municipios de México 1990 - 2002



Elaboración propia con base en: INEGI (1996), (1999) & (2004)

Gráfica 6
Estructura del Gasto de los Municipios de México 1990 – 2002



Elaboración propia con base en: INEGI (1996), (1999) & (2004)

Reseña Biográfica

Ady Patricia Carrera Hernández es Doctora en Políticas Públicas y Maestra en Gestión Económica Pública por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Estudió su Licenciatura en Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como Jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública de México; Investigadora en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas; y Asesora del Director General del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Ha sido consultora del Instituto Holandés de Vivienda y Desarrollo Urbano; de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de Presidencia de la República; y de la Secretaría de Desarrollo Social y el Banco Mundial. Actualmente se desempeña como Profesora-Investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México; en donde es miembro del Comité del Doctorado en Ciencias Sociales y Líder del Cuerpo Académico en Administración Pública, Política y Gobierno.

Dirección Postal: Vicente Gómez Farías Pte. 918, Col. La Merced; Toluca, Estado de México; México; CP 50130

Correo electrónico: adymex@yahoo.com

Tel. + (52) 722 214 61 26

+ (52) 722 215 0494

+ (52) 722 214 3169

Fax: + (52) 722 213 1607